

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 13/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle ampumaratalaiksi sekä laeiksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä huhtikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle ampumaratalaiksi sekä laeiksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 20/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisitarkastaja Seppo Sivula ja lainsäädäntöneuvos Timo Kerttula, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori Mikael Koillinen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ampumaratalaki. Ehdotuksen mukaan ampumaradan perustaminen ja ylläpitäminen edellyttävät ampumaratalupaa lukuun ottamatta vähäisen ampumaradan perustamista ja ylläpitämistä, joista on tehtävä ilmoitus Poliisihallitukselle. Ampumaradalle tulee vahvistaa järjestyssääntö ja nimetä ratavastaava, joka valvoo, että rata on turvallinen.

Tehokkaimmat ilma-aseet ehdotetaan sisällytettäväksi ampuma-aselain soveltamisalaan. Ampuma-aseen säilyttämistä koskevia säännöksiä ehdotetaan tiukennettaviksi ja tarkennettaviksi. Ampuma-aseen säilytyspaikat ehdotetaan määriteltäväksi laissa.

Ampuma-aselain lääkärin ilmoitusvelvollisuutta koskevaan pykälään ehdotetaan tehtäväksi muutoksia. Lääkärin ilmoitusvelvollisuus ehdotetaan rajattavaksi kahteen tilanteeseen, joista toinen koskee oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia ja toinen itsemurhayrityksen jälkeistä tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä. Lääkärillä olisi jatkossa muun terveydenhuollon ammattihenkilön tapaan oikeus tehdä ilmoitus henkilöstä, jos hän potilasasiakirjojen ja henkilön tapaamisen perusteella katsoo henkilön olevan sopimatonta ampuma-aseen, aseiden osien, patruunoiden tai erityisen vaarallisten ammusten hallussapitoon. Lisäksi ehdotetaan, että poliisi voi säilyttää ilmoitusta enintään kolmen vuoden ajan.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ampumaselakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, järjestyslakia ja rikoslakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2014 aikana.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 7 §:n 1 momentin oikeutta elämään ja turvallisuuteen koskevan sääntelyn, 10 §:ssä suojatun yksityi-

syyden suojan ja kotirauhan, 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan, 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että lakiehdotuksista hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Elinkeinovapaus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ampumaratalaki, jossa ampumaradan perustaminen ja ylläpitäminen säädetään luvanvaraiseksi ja vähäisen ampumaradan perustaminen ja ylläpitäminen ilmoituksenvaraiseksi. Ampumarataa tai vähäistä ampumarataa voidaan ylläpitää myös kaupallisessa tarkoituksessa. Sen vuoksi ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Samalta kannalta on arvioitava myös ampumasealan asealan elinkeinilupaa koskevia säännösehdoituksia. Teholtaan varsinaisia ampumaseita vastaavien ilma-aseiden kauppa, kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuva hallussapito, valmistaminen, korjaaminen, muuntaminen ja säilyttäminen ehdotetaan luvanvaraistettavaksi.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin

viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittämällä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7/II).

Ampumaradan perustamisen ja ylläpitämisen luvanvaraisuudelle sekä vähäisen ampumaradan perustamisen ja ylläpitämisen ilmoituksenvaraisuudelle on perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat etenkin henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja terveyden suojaamiseen liittyvät syyt. Lakiehdotus sisältää toiminnan luonteen kannalta perustellut ja riittävän täsmälliset säännökset ampumarataluvan myöntämisen edellytyksistä. Viranomaisen lupaharkinta on 5 §:n säännöksiin sidottua. Sääntely ei muodostu perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden kannalta ongelmalliseksi.

Ehdotettu sääntely tehokkaiseen ilma-aseisiin liittyvän elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisesta vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä varsinaisia ampumaseita koskevaa asealan sääntelyä. Valiokunta katsoo, että samat syyt, jotka perustelevat tätä sääntelyä, koskevat myös tehokkaiseen ilma-aseisiin liittyvää elinkeinotoimintaa. Ehdotetusta sääntelystä ei ole näiltäkään osin aiemman lausunnon valossa huomautettavaa (ks. PeVL 35/1997 vp).

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan

jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johdaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 31/2006 vp, s. 2, PeVL 8/2006 vp, s. 3/II, PeVL 48/2005 vp, s. 2/I).

Ampumaratalakiehdotuksen 7 §:n sääntely vastaa pääosin perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä asetettuja vaatimuksia. Pykälän 2 momentin 1 kohdan nojalla ampumaratalupa on peruutettava, jos luvanhaltija ei enää täytä laissa säädettyjä edellytyksiä eikä hän ole asetetussa määräajassa korjannut niissä olevaa puutetta. Momentin 2 kohdan mukaan lupa voidaan kuitenkin peruuttaa ilman, että luvanhaltijalle varataan ennen luvan peruuttamista mahdollisuus korjata toimintansa puutteet, jos hän on "tahallaan menetellyt olennaisesti virheellisesti ylläpitäessään ampumarataa". Ampumaradan ylläpitämisessä on valiokunnan mielestä kysymys erityislaatuudesta elinkeinotoiminnasta, jossa turvallisuussyiden vuoksi luvanhaltijalta edellytetään erityistä huolellisuutta ja lupaehtojen tarkkaa noudattamista. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on myös merkityksellistä, että Poliisihallitus voi 7 §:n 3 momentin nojalla luvan peruuttamisen sijasta antaa luvanhaltijalle varoituksen, jos luvan peruuttaminen olisi kohtuutonta. Valiokunta katsoo, että tällaisen elinkeinotoiminnan yhteydessä ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi elinkeinovapauden kannalta.

Ampumaradan järjestyssääntö

Ampumaradalla tulee olla ampumaratalakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan järjestyssääntö, jossa on määräykset rata-alueella ja sen välittömässä läheisyydessä oleskelevien turvallisuuden varmistamisesta, radan käyttöön liittyvistä rajoituksista sekä määräyksiä ja rajoituksia koskevasta tiedottamisesta rata-alueella.

Lakiehdotuksen järjestyssääntöä koskevat säännökset täyttävät perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset eikä niistä siten ole huomautettavaa, varsinkin kun järjestyssääntöä soveltaminen rajoittuu ampumaradalle ja koskee siellä tapahtuvaa toimintaa. (ks. PeVL 31/2013 vp, s. 4, PeVL 70/2002 vp, s. 5 ja PeVL 28/2004 vp, s. 5—6).

Ampuma-aseiden säilyttäminen

Ampuma-asetta on säilytettävä ampuma-asealakiesityksen 106 §:n mukaan lukitussa paikassa tai lukittuna. Jos säilytettävänä on enemmän kuin viisi ampuma-asetta, ne on säilytettävä murtoturvallisessa turvakaapissa tai poliisin erikseen hyväksymässä säilytystilassa. Ehdotettu sääntely laajentaa nyt erityisen vaarallisia ampuma-aseita koskevan säilytysvaatimuksen soveltamisalaa siten, että esityksen perusteluiden mukaan noin 60 000 luvanhaltijan on hankittava turvakaappi tai hyväksytettävä aseiden säilytystila poliisilla (s. 59).

Ehdotuksella on vaikutuksia perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattuun omaisuuden suojaan. Valiokunta on aikaisemmin ampuma-aselain säätämisen yhteydessä todennut, että ampuma-aseita koskevan sääntelyn taustalla vaikuttavat sellaiset tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit, jotka huomioon ottaen omaisuuden perustuslain suoja ei aseta yleisiä esteitä esimerkiksi luvanvaraistamiselle (PeVL 35/1997 vp, s. 2, PeVL 15/1996 vp, s. 1/I). Ehdotetulle sääntelylle on epäilemättä perustuslain 7 §:n 1 momenttiin kiinnittyviä hyväksyttäviä ja painavia perusteita eikä se muodostu myöskään oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi. Sääntely on myös riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.

Lääkärin ilmoitusvelvollisuus

Lääkärillä on ampuma-asealakiehdotuksen 114 §:n 1 momentin nojalla velvollisuus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa poliisille henkilöstä, joka on todettu oikeuspsykiatrisessa tutkimuksessa itselleen tai toiselle vaaralliseksi. Lääkäri on velvollinen ilmoittamaan myös henkilöstä, joka on otettu tahdosta riippumattomaan

hoitoon mielenterveyslain nojalla ja jonka lääkäri arvioi olevan sopimaton pitämään hallussaan ampuma-asetta, aseiden osaa, patruunoita tai erityisen vaarallisia aseita. Ilmoitus sisältää pykälän 3 momentin mukaan sopimattomuutta koskevan kannanoton perusteluineen.

Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunta on aikaisemmin ampuma-aselain käsittelyn yhteydessä arvioinut poliisin oikeutta saada ampuma-aseen hankkimisluvan hakijan terveystietoja sekä lääkärin oikeutta tehdä ilmoitus poliisille henkilöstä, joka saattaa olla sopimaton ampuma-aseen hallussapitoon (PeVL 18/2010 vp, s. 4—6). Ehdotetulle sääntelylle on

perusoikeusjärjestelmän kannalta erityisen painavia, viime kädessä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuihin oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen palautuvia perusteita. Sääntelyn tavoitteena on estää, että henkilö, joka on vaaraksi itselleen tai muille, ei saa haltuunsa ampuma-asetta. Ehdotettu sääntely, joka rajaa ja täsmentää nykyistä ilmoitusvelvollisuutta koskevaa sääntelyä, ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucclér /r
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.